

## A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil<sup>\*</sup>

Cláudio Gonçalves Couto

### INTRODUÇÃO

Promulgada em outubro de 1988, a nova Constituição brasileira nasceu no momento em que agonizava um modelo de Estado e de desenvolvimento econômico que alcançara um considerável sucesso: o nacional-desenvolvimentista. Em função desse esgotamento, os anos subseqüentes seriam marcados pela construção de um novo modelo, orientado para o mercado e mais adaptado às novas condições do ambiente econômico internacional. As inovações que esse processo requeria, contudo, exigiam não apenas a desconstrução de uma série de estruturas antigas, herdadas do arcabouço anterior, mas também a remoção de parte do ordenamento constitucional que acabara de ser criado.

Considerar o ordenamento constitucional nascido em 1988 é, portanto, fundamental para discutir o encaminhamento da reforma do Estado no Brasil, tanto em decorrência das *regras* político-institucionais estabelecidas pela nova Carta (sistema de governo e processo legislativo, por exemplo), como pelos dispositivos constitucionais que cristalizaram aspectos *substantivos* do modelo nacional-desenvolvimentista (monopólios estatais, restrição ao capital estrangeiro, estrutura do gasto público etc.). Procurarei mostrar de que maneira o desenrolar das reformas orientadas para o mercado no Brasil está marcado por uma interação complexa de *regras* e *conteúdos* (*issues*) do jogo político; interação esta que se modifica ao longo do tempo, na medida em que se transformam, por um lado, o funcionamento das instituições políticas e, por outro, as injunções do ambiente socioeconômico<sup>1</sup>.

---

Este artigo está subdividido em sete partes. Além desta seção introdutória, discuto na próxima algumas visões acerca da transição política e econômica no Brasil, apontando a necessidade de uma nova leitura da mesma. Na terceira seção proponho uma análise da transição que leve em conta o seu caráter fluido. Depois, discuto por que a Constituição de 1988 é um elemento central para a discussão do processo de reformas do Estado no Brasil pós-autoritário, atuando como uma condicionante das agendas formal e substantiva. Dou prosseguimento a esta discussão na seção seguinte, detalhando o processo de reformas e identificando seu caráter constituinte e, portanto, de continuidade com relação aos trabalhos iniciados na Assembléia Nacional Constituinte em 1987. Na sexta seção, procuro demonstrar que contamos com diversas agendas de políticas, tanto do ponto de vista formal como substantivo, e que a compreensão do processo de *policy-making* requer a análise articulada dessas agendas e das etapas que as constituem. Por fim, concluo o artigo, lembrando a necessidade de não descartar o caráter dinâmico, fluido eu diria, do funcionamento das instituições políticas, entre outras coisas em decorrência das mudanças na apropriação que fazem os agentes políticos dessas mesmas instituições, ou seja, de seu *aprendizado institucional*.

## VISÕES DA TRANSIÇÃO

Embora grande parte dos estudos de "primeira geração" sobre o processo de transição tenha privilegiado o aspecto político da transformação que sofremos, seja em seus aspectos estritamente político-institucionais<sup>2</sup>, seja abordando também a reorganização da sociedade civil, alguns estudos, em sua maioria mais recentes<sup>3</sup>, têm enfatizado a natureza *diádica* ou até mesmo *triádica* da transição brasileira. A nova preocupação que surge, portanto, tem em vista avaliar de que forma as diferentes dimensões da transição se entrelaçam.

Maria Hermínia Tavares de Almeida, por exemplo, aponta uma dupla transição, política e econômica, pela qual têm passado o Brasil e outros países da América Latina nos últimos quinze anos. Segundo a autora, conhecemos uma transição política, consubstanciada na "substituição do autoritarismo por um regime democrático", e uma transição econômica apenas se iniciando, a qual "deve desembocar em uma nova relação entre Estado e mercado" (Almeida, 1996:213-234). Laurence Whitehead (1993), por exemplo, referindo-se a diversos países, na América Latina e no Leste Europeu, aponta a simultaneidade dos processos de liberalização econômica e democratização e observa que os teóricos da transição, de um modo geral, consideram os dois processos separadamente, embora fosse necessário realizar uma avaliação integrada de ambos.

Já Brasília Sallum Jr., estudando o caso brasileiro, verifica uma tripla transição: de regime, de modelo econômico e de Estado. Segundo o autor, as análises usuais da transição (aquelas a que me referi acima como as de "primeira geração") são insuficientes por prenderem-se à noção de regime político, não percebendo que entrou em crise a relação poder político/sociedade; isto significa dizer que se transformou *o Estado*, concebido como pacto de dominação, pois esgotou-se um arranjo que sustentou todos os regimes políticos, democráticos ou autoritários, desde 1930. Concebida nestes termos, a transição brasileira não começa nem sequer termina na década de 80, como supuseram alguns estudiosos. Se,

de certa forma, podemos considerar concluída a mudança de regime, ainda estão por se completar a mudança de modelo econômico — em um sentido mais orientado à integração econômica internacional — e de Estado — com a construção de uma nova coalizão hegemônica, uma nova aliança que permita dar sustentação política "à retomada do desenvolvimento dentro de novos padrões" (Sallum Jr., 1994:133-167).

Meu propósito aqui será postular a necessidade de se considerar, além das diferentes dimensões da transição, seus diferentes *tempos*. Compartilho da preocupação dos autores que procuram realizar de forma integrada a análise, mas considero que o sucesso dessa empreitada requer, necessariamente, uma maior atenção para com os diferentes estágios em que as mudanças ocorrem. Isto obviamente não significa apenas observar a sucessão de eventos, mas fazê-lo de forma complexa.

Além de levarmos em consideração o caráter complexo da transição no que diz respeito aos seus diversos *issues* ao longo de todo o processo, sendo assim importante distinguir entre as transições política, econômica e mesmo de Estado e, ainda, assinalar as articulações existentes entre elas, é necessário ter em vista também, nessa complexidade, as diferentes *fases* da transição. Temáticas que não têm maior importância em um determinado contexto poderão vir a ser centrais pouco tempo depois, devido às transformações recém-ocorridas; desfechos possíveis em uma certa conjuntura não o serão mais no momento seguinte, e vice-versa; instituições cujo funcionamento se mostra extremamente restritivo em um determinado momento tornam-se mais frouxas em novas situações; decisões tomadas hoje e as estruturas construídas inicialmente condicionam a ação futura, muitas vezes de forma involuntária, restringindo os possíveis caminhos a serem traçados.

A Constituição de 1988 foi de particular importância para o processo de transição brasileiro da perspectiva aqui proposta: ela não apenas condicionou a maneira como esta seria encaminhada, mas também o *conteúdo* da agenda futura (seus *issues*). Contudo, a Constituição não foi o único momento condicionante dessa agenda. Sucessivas mudanças institucionais, por um lado, e políticas governamentais, por outro, transformaram sequencialmente as condições de mudança ao longo de todo o processo transicional. Daí ser difícil falar de *uma* transição, ou de *uma* característica da transição brasileira. Ainda que algumas tendências pareçam prevalecer ao fim de um certo período, a complexidade temporal do processo não fica clara desde o início, nem para os atores, nem para os analistas.

O período pós-1988 destaca-se, entre outras coisas, por uma contradição entre os *inputs* do sistema político (as demandas impostas a ele) e a capacidade de resposta governamental à nova agenda — determinada pelo arcabouço político-institucional e pelas condições financeiras e administrativas estatais. Parte das iniciativas necessárias ao processo de reforma do Estado, exigidas pelas novas condições do ambiente nacional e internacional, eram facilitadas pelo arcabouço institucional existente — em particular as medidas de caráter emergencial, viabilizadas pelo recurso às Medidas Provisórias e à legislação ordinária, sistematicamente aprovadas pelo Poder Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1995; 1997). Outras medidas, entretanto, requeriam a modificação do texto constitucional, tornando-se, portanto, de mais difícil encaminhamento. Procurarei mostrar que o balanço desses dois tipos de iniciativas é um elemento-chave para se compreender o maior ou

menor sucesso no encaminhamento político das reformas e que o Brasil pós-Constituinte, particularmente no período que se inicia com o governo Fernando Henrique Cardoso, conta com duas agendas governamentais distintas: uma, ultraconsociativa, outra, majoritária.

## O CARÁTER FLUIDO DA TRANSIÇÃO<sup>4</sup>

Uma dificuldade recorrente, enfrentada por diversos estudos que tentaram aferir o funcionamento das instituições no período de transição, decorre da operação fluida dessas estruturas. Torna-se difícil *aplicar* ao processo político transicional os mesmos modelos de análise utilizados para a compreensão de estruturas já consolidadas. Inversamente, qualquer estudo que se arrisque a estabelecer certos padrões a partir da análise de casos concretos vê-se exposto a estipular como constitutivas de um determinado sistema político características que apenas se fizeram presentes conjunturalmente. O viés da análise é consequência não apenas da impossibilidade empírica de se estabelecer uma série histórica, verificando as regularidades da operação institucional ao longo do tempo, mas também decorre das mudanças a que as instituições em questão estão sendo submetidas, seja no que diz respeito à transformação das estruturas legais que regem seu funcionamento, seja no que concerne às práticas que efetivamente se estabelecem apenas no longo prazo — o conjunto de incentivos com que os atores lidam se altera de uma conjuntura para outra, assim como a compreensão que eles têm das possibilidades criadas pelo arcabouço institucional.

Dessa forma, torna-se extremamente difícil, por exemplo, estabelecer um modelo geral explicativo do presidencialismo brasileiro com base na experiência verificada no período José Sarney. Ou caracterizar o sistema partidário com base no seu funcionamento ao longo dos mandatos de Sarney e Collor. Essas estruturas se modificaram sobremaneira ao longo desses períodos, e compreender sua operação em um dado momento provavelmente não será suficiente para entendê-la no momento seguinte. Por outro lado, é necessário ter em vista a maneira como essas instituições desempenharam suas funções em um certo contexto para compreender a forma que assumirão posteriormente, e isto por duas razões. Primeiro, porque as modificações inseridas em uma determinada estrutura, sendo em grande medida decorrentes do *aprendizado* dos atores relevantes para o processo de construção institucional, ocorrem em contextos ainda muito influenciados pelo ordenamento anterior — no interior do qual se deu aquele aprendizado. Segundo, porque os parâmetros de operação institucional válidos em um momento *x* são os parâmetros que delimitam o próprio processo de reforma institucional. Exemplificando: mudar o atual sistema partidário requer que se atue sob as condições deste. Assim, entender por que esse sistema adquiriu o formato atual requer compreender as condições nas quais ele foi transformado, ou seja, requer que se tenha em vista como ele era antes<sup>5</sup>.

Claro que não é impossível analisar o arcabouço institucional em contextos de transição, mas torna-se necessário restringir o alcance de qualquer análise feita nesses contextos. Simplificadamente, podemos dizer que é mais plausível realizar *análises de conjuntura*, em situações como essas, do que *análises de estrutura*. Todavia, as conjunturas não devem ser compreendidas como compartimentos estanques, sendo preciso ter em vista o desenvolvimento seqüencial e articulado delas. As conjunturas prévias condicionam o

desenvolvimento das subseqüentes, criando uma relação de *path-dependence*. Cabe ao analista verificar empiricamente em que medida isso ocorre e quais as dimensões mais significativas para o caso particular que estuda.

É importante ressaltar esses pontos a fim de que sejam evitados postulados cuja pretensão seja de aplicação universal, mas que na verdade consideram como estáticas (ou consolidadas) estruturas dinâmicas (em mutação). Obviamente, não se está aqui desconsiderando o fato de que *quaisquer* estruturas estão sujeitas a um contínuo processo de mutação, seja no que diz respeito ao seu ordenamento, seja no que concerne à maneira de lidar com os desafios que lhes são impostos pelo ambiente em que operam. Em uma transição, porém, as mudanças ocorrem em um espaço de *tempo* bastante reduzido em termos histórico-analíticos (independentemente de considerarmos algumas transições demasiadamente longas sob outros aspectos)<sup>6</sup> e, dessa forma, uma análise institucional que pretenda escapar do a-historicismo tem de considerar as diversas transformações ocorridas. Isso torna necessário segmentar o período histórico maior que é analisado (a transição como um todo), para que seja possível perceber como as diversas mudanças em curso afetam o funcionamento das instituições — mudanças estas que podem ser, primeiro, transformações *da estrutura formal dessas instituições* (ordenamentos legal, administrativo etc.); segundo, alterações no contexto mais amplo em que essas instituições operam, os *desafios ambientais*<sup>7</sup> (novas condições econômicas, o cenário internacional, novos tipos de pressão exercidos pela sociedade civil etc.); e, finalmente, modificações na maneira pela qual os atores políticos lidam com o arcabouço institucional, em decorrência do processo de *aprendizado institucional* (os mesmos atores vão modificando seu entendimento acerca do significado das instituições na medida em que lidam repetidamente com elas e, com isso, agem de forma distinta). As mesmas instituições funcionam de maneiras distintas, portanto: em diferentes momentos ao longo de um certo período; tendo sofrido modificações em sua estrutura formal; submetidas a injunções significativamente distintas a cada momento (novos desafios ambientais); e em diferentes estágios do processo de aprendizado institucional.

A dificuldade analítica que surge a partir daqui diz respeito à segmentação do período. Que critérios utilizar para circunscrever um determinado espaço de tempo adequadamente? Uma solução que acredito satisfatória é a de recortar os períodos de acordo com o tipo de preocupação (ou de preocupações) que orienta(m) o analista. Assim, se a pergunta diz respeito à maneira como o sistema político lidou com os sucessivos planos de estabilização, segmentar o período com base nesses planos pode ser uma saída analiticamente plausível. Se diz respeito ao processo de reforma das estruturas do Estado, é possível circunscrever o período tendo em vista o início e o fim (se já tiver ocorrido) das iniciativas nesse sentido. Qualquer recorte estará privilegiando uma certa perspectiva, isto é inevitável. A preocupação deve ser, portanto, a de controlar a análise, verificando as intercorrências significativas no interior do subperíodo analisado que não foram previstas pela pergunta inicial. Ao fazer isto o investigador evita incorrer em um apriorismo que sacrifique o rigor empírico de sua análise.

Dessa perspectiva, procurarei aqui analisar a importância da Constituição de 1988 como um fator fundamental no condicionamento da agenda governamental futura. Embora em princípio seja banal afirmar que uma Constituição condiciona a ação dos atores políticos, a

nova Carta brasileira traz uma particularidade. Ela não apenas restringiu os atores do ponto de vista das regras do jogo político a ser travado, mas determinou também em grande medida qual seria o conteúdo desse jogo: a reforma de diversos pontos da própria Constituição.

## **A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO DETERMINANTE DA AGENDA SUBSTANTIVA**

O momento emblemático do processo brasileiro de transição foi a Nova República (1985-1989), fase que compreendeu o mandato do presidente José Sarney e que era definida pelos próprios atores políticos, naquele contexto, como sendo "a transição" propriamente dita. A Nova República foi inúmeras vezes apontada <sup>3</sup>/<sub>4</sub> muitos faziam esta avaliação à época e continuaram a fazê-la posteriormente <sup>3</sup>/<sub>4</sub> como o período em que se encerrava a transição democrática no Brasil. Ao fim daquela quadra, já estavam lançadas as bases de um regime democrático, com o ordenamento institucional gerado pela Constituição promulgada em outubro de 1988, a realização de eleições diretas para presidente da República em 1989 e o abandono das alternativas não democráticas para a resolução de conflitos por parte dos atores capazes de lançar mão delas. O mesmo não se pode dizer, todavia, da construção de uma nova ordem econômica e de uma nova coalizão hegemônica que lhe desse sustentação. Sallum Jr. afirma que o período da Nova República foi marcado por um lapso de hegemonia: "nenhuma das estratégias tentadas conseguiu obter a adesão ou, pelo menos, o assentimento dos componentes da antiga aliança desenvolvimentista que se conservava no poder, mas desestruturada e sem direção definida" (1994:163).

Em tal contexto, segundo Sallum Jr., as inúmeras tentativas de conter a inflação mediante choques econômicos tinham o intuito de permitir ao Poder Executivo retomar a autoridade, onerando ora um, ora outro membro do pacto desenvolvimentista em desagregação (*idem*). Mas isto acarretava o veto às políticas empregadas, ora por parte de um, ora por parte do outro, obrigando assim que estas fossem reiteradamente modificadas em seus pontos fundamentais e, conseqüentemente, interrompidas. Diante de um percurso errático como esse, não foi casual que o governo Sarney terminasse com a inflação quando esta já ultrapassava a marca de 80% ao mês, sem ter conseguido implementar de forma coerente qualquer programa de ajuste econômico e de reforma do Estado. Cada novo choque, mais do que proporcionar recursos de poder ao Executivo, desorganizava as relações de mercado e reforçava as expectativas negativas dos agentes econômicos, agravando o déficit de confiança na capacidade governamental de gerir a economia; isso tinha implicações negativas tanto do ponto de vista das decisões de investimento, como no que diz respeito ao acirramento do conflito distributivo, dadas as tentativas por parte dos diversos agentes econômicos de resguardar-se de uma piora das condições econômicas, percebida como inevitável e trazendo em seu bojo o acirramento da escalada inflacionária<sup>8</sup>.

Um agravante desse processo foi o fato de o Brasil ter seu primeiro governo civil (com a chegada das oposições aos postos de governo no plano estadual e, depois, nacional), após vinte anos de governos militares, em um momento no qual o ambiente internacional mostrava-se particularmente inóspito. A crise da dívida externa (Bresser Pereira, 1996),

criadora de enormes restrições para quase todos os países latino-americanos, atingia seu ápice no Brasil no momento em que se colocava na agenda interna a necessidade de se construir novas instituições democráticas e uma nova coalizão (no Parlamento e entre segmentos da sociedade e das elites políticas nacionais), capazes de sustentar um novo projeto de Estado. As elevadas expectativas que se formaram na população e nos próprios novos governantes tornaram ainda mais contundentes os percalços (Whitehead, 1993).

A reiterada incapacidade do Executivo de alinhavar uma nova coalizão que lhe desse sustentação, presente desde o início da Nova República, mostra a necessidade de se tomar com a devida cautela, se aplicada ao processo brasileiro, a expressão "transição transada", (Lamounier, 1996). Embora sejam conhecidas as diversas tratativas estabelecidas ao longo desse processo, em nenhum momento se constituiu uma aliança coesa que permitisse a implementação de uma agenda coerente de mudanças, em particular no plano econômico. Uma decorrência deste fato, que importa para minha discussão aqui, foi a inexistência no interior da Assembléia Nacional Constituinte de uma coalizão parlamentar majoritária e propositiva, capaz de dar direção aos trabalhos de confecção da nova Carta. Na ausência de tal coalizão, os trabalhos constituintes foram caracterizados pela atomização, que contribuiu não somente para a inviabilização de um texto sucinto, mas também para a constitucionalização de diversas matérias — desde as mais prosaicas até as de maior significado político e, particularmente, econômico — contra as quais não houvesse, naquele momento, oposição substancial, mas cuja aprovação se impusesse no processo de barganha (*logrolling*)<sup>9</sup>.

O novo texto constitucionalizou inúmeros temas acerca dos quais ainda não havia se construído até aquele momento um novo consenso — positivo ou negativo —, apesar de já estarem presentes novas condições econômicas nacionais e internacionais que colocavam em xeque o modelo de Estado vigente até então. Pode-se dizer que a Constituinte homologou a consciência que os atores haviam herdado do período precedente, uma consciência nacional-desenvolvimentista. Além disso, a Assembléia Constituinte tornou-se o desaguadouro dos reclamos de diversos grupos de uma sociedade civil efervescente, que após anos de luta contra um regime repressivo e pouco responsivo, viam na elaboração da nova Carta a oportunidade de fazer valer seus interesses, transformando-os em direitos<sup>10</sup>. Isto implicou o enrijecimento dos parâmetros condicionantes das ações reformistas que teriam necessariamente de ser discutidas no futuro próximo: quaisquer mudanças que viessem a ser feitas requereriam a alteração do texto constitucional. E na medida em que mudanças constitucionais exigem quóruns congressuais qualificados para sua efetivação, o trabalho de reforma seria particularmente árduo. Talvez prevendo esse problema alguns constituintes lograram inscrever nas disposições transitórias da Carta a realização de uma revisão constitucional cinco anos após a promulgação do novo texto e requerendo apenas o voto da maioria absoluta das duas Casas, reunidas em sessão unicameral. Mas apesar das menores restrições de tramitação impostas, ao menos no que diz respeito ao quórum, a revisão constitucional de 1993 não teve sucesso, por razões que discutiremos adiante<sup>11</sup>.

Particularmente significativos foram alguns dos dispositivos que integravam os capítulos referentes à ordem econômica, à administração pública e à previdência social. Tais dispositivos consagravam como legislação constitucional princípios cuja implementação era inviabilizada, primeiro, pelas novas imposições do mercado internacional globalizado e



liberalizado, que proporcionava uma forte competição entre os países por investimentos<sup>12</sup>; segundo, pela necessidade de os países latino-americanos fugirem do modelo autárquico (substitutivo de importações) de desenvolvimento; e terceiro, pelas condições de financiamento do Estado brasileiro, que vivendo uma crise fiscal (Bresser Pereira, 1992; 1996) teria enormes dificuldades caso não efetivasse diversas reformas: tributária, previdenciária e administrativa<sup>13</sup>.

No que concerne especificamente à estrutura administrativa, há necessidade de reduzir seus custos e aumentar sua eficiência e eficácia. Isto diz respeito, sobretudo, aos gastos com o funcionalismo público no âmbito estadual: em algumas unidades da Federação as despesas com a folha de pagamento chegam a comprometer mais de 80% das receitas líquidas, como indica a [Tabela 1](#).

**TABELA**

**1**

**Gastos com Pessoal e Número de Servidores Estaduais (posições em dezembro)**

Estados	Número de Ativos e Inativos (1996)	Número de Ativos e Inativos (1997)	Gasto com Pessoal s/Receita Líquida (%) (1996)	Gasto com Pessoal s/Receita Líquida (%) (1997)
Alagoas	76.000	45.498	82	65,6
Amapá	Não disponível	10.600	Não disponível	83,5
Amazonas	Não disponível	61.930	Não disponível	52,7
Bahia	190.000	187.597	57	54,1
Ceará	106.000	115.000	63	64,3
Distrito Federal	130.000	112.884	81	78,5
Espírito Santo	77.000	70.610	92	Não disponível
Goiás	143.000	142.874	66	72,6
Maranhão	Não disponível	97.291	Não disponível	53,6
Mato Grosso do Sul	Não disponível	51.000	Não disponível	64,7
Minas Gerais	491.000	476.000	77	67,4
Pará	Não disponível	116.768	Não disponível	68,8



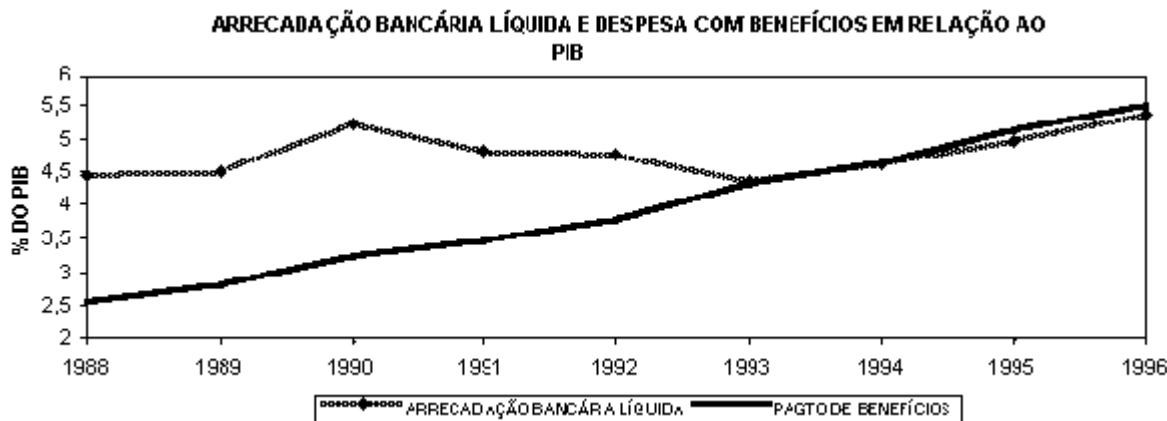
	disponível		disponível	
Paraíba	99.000	96.719	61	69
Paraná	180.000	199.453	77	79
Pernambuco	134.000	164.345	74	77,1
Piauí	80.000	75.000	85	78,5
Rio de Janeiro	290.000	406.594	70	Não disponível
Rio Grande do Norte	103.000	93.000	73	66,3
Rio Grande do Sul	271.000	183.812	81	86,5
Roraima	Não disponível	21.000	Não disponível	30,0
Santa Catarina	115.000	120.081	80	62,9
São Paulo	932.000	1.020.962	62	61,1
Sergipe	Não disponível	49.665	Não disponível	66,7
<b>Média</b>	—	—	74	66,8

Fonte: Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração; *site* do Ministério da Administração e Reforma do Estado na Internet.

Mesmo estados que conseguiram reduzir gastos através de programas de demissão voluntária e do congelamento dos vencimentos, ainda têm uma parcela substancial de suas receitas comprometida com a folha de pagamento, não logrando sequer cumprir o dispositivo legal que impõe o limite de 60% para os dispêndios com o funcionalismo<sup>14</sup>. Como se trata de uma Federação, dificuldades econômicas estaduais tendem a afetar a governabilidade econômica nacional, sobretudo se se leva em conta a história federativa brasileira, em que as unidades subnacionais são reiteradamente socorridas em suas dificuldades financeiras pela União<sup>15</sup>.

A previdência social apresenta problemas da mesma ordem: a evolução etária da população brasileira e os direitos previdenciários assegurados pela Constituição de 1988, associados ao elevado grau de informalização do trabalho no Brasil (que reduz o número de contribuintes), tornaram problemático o financiamento do setor, requerendo também sua

reforma e adequação às condições financeiras da Previdência Social e do Tesouro Nacional, responsável por cobrir seus seguidos déficits<sup>16</sup>. É isto o que demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informe da Previdência Social*, vol. 9, nº 2, fevereiro de 1997; *site* do Ministério na Internet.

## A LONGA CONSTITUINTE

A superação dessas restrições, inscritas no texto constitucional de 1988, tornou árduo o trabalho dos governantes no período que se seguiu. De certa forma, dadas as novas condições *ambientais* em que operaria a estrutura constitucional gerada na transição, sua revisão fazia-se necessária desde o momento da promulgação. Ou seja, o trabalho dos constituintes deveria prosseguir, pois o novo texto já nascera obsoleto e inadequado às necessidades do Estado. É por isso que podemos, metaforicamente, falar de uma "longa Constituinte", pois o trabalho de confecção dos novos parâmetros de operação do sistema político brasileiro precisaria continuar pelos anos seguintes. A percepção desse fato se deu, em alguns casos, ainda quando da promulgação da nova Carta, tanto que as suas disposições transitórias já previam uma revisão para 1993. Refletiu-se também, de forma notável, no discurso de ocupantes do Poder Executivo. Foi nesse contexto que o então ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, emitiu uma acusação à nova Constituição que se tornou célebre, sendo esposada também pelo presidente José Sarney. Segundo o ministro, a Constituição tornava o país ingovernável. O mesmo tipo de reclamo foi enunciado depois pelo presidente Fernando Collor de Mello, e tomou corpo na iniciativa do "emendão" (conjunto de emendas constitucionais), que surgiu apenas no momento em que o presidente precisou recompor sua imagem perante as elites políticas e a opinião pública, após uma série de confrontos com o Congresso Nacional e com os empresários. Isso embotou a iniciativa no seu nascedouro, sendo o golpe de misericórdia desferido pela avalanche de denúncias deflagrada pelo irmão do presidente, Pedro Collor, culminando no processo de *impeachment*.

O primeiro momento privilegiado para que fosse reformada a Constituição foi a revisão constitucional de 1993. Contudo, apesar da ambição de amplas transformações por parte

dos simpatizantes da revisão, ela não vingou naquele momento, exceto no que concerne a dois pontos importantes: o da redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos e o da introdução do Fundo Social de Emergência  $\frac{3}{4}$  FSE nas disposições constitucionais transitórias. Este Fundo permitia ao Executivo Federal reter recursos constitucionalmente vinculados com o objetivo de reduzir os gastos e, conseqüentemente, conter o déficit público. Dentre os recursos vinculados estavam as dotações predeterminadas para a área de educação e as transferências obrigatórias para os Fundos de Participação de Estados e Municípios. Ainda que o FSE tenha tido enorme importância naquela conjuntura econômica, particularmente na criação de condições para as reformas estruturais e para a estabilização monetária, tratava-se de uma solução provisória, o que não impediu, porém, sua prorrogação pelos anos que se seguiram.

Quanto a outras modificações importantes, de caráter estrutural e já apontadas como necessárias naquele momento, nada se fez, apesar de as restrições serem menores no que diz respeito ao quórum legislativo exigido: maioria absoluta em sessão unicameral do Congresso Nacional. Marcus Melo relaciona quatro fatores que balizaram o processo revisional e contribuíram para o insucesso da empreitada. Vejamos quais são esses fatores, acrescentando alguns pontos às considerações de Melo.

Em primeiro lugar, as especificidades do governo de transição e de "salvação nacional" do período pós-*impeachment*. Como as expectativas dos atores políticos relevantes eram, sobretudo, de que o presidente Itamar Franco conduzisse o país "a porto seguro" durante sua gestão, não se via com bons olhos a realização de transformações profundas no texto constitucional, ainda mais sendo estas identificadas com as reformas orientadas para o mercado iniciadas por Collor de Mello; a deslegitimação do presidente cassado, de certa forma, contaminava a agenda do seu sucessor<sup>17</sup>. A isto se acrescentou a falta de disposição do novo presidente para pressionar o Congresso pela aprovação das mudanças, privando assim o processo de uma liderança institucional de peso. Da mesma maneira, os ministros de áreas virtualmente interessadas não assumiram a defesa de quaisquer reformas. Não se pode esquecer, contudo, que a iniciativa legislativa do Executivo, do ponto de vista formal, era vedada pelo próprio regimento da revisão, o que agravou o problema da falta de comando (Melo, 1996:6).

É bom ressaltar este ponto a fim de evitar que seja atribuída de forma simplista ao presidente Itamar Franco uma posição "anti-reformas" ou estatista. Um indicador de que provavelmente não era este o caso é o fato de no seu mandato o processo de privatizações ter continuado a passos largos, superando significativamente o que já havia sido feito antes, inclusive pelo "neoliberal" Collor de Mello. Maria Hermínia Tavares de Almeida mostra o quanto cada presidente, desde 1979, se empenhou no cumprimento de um item central da agenda de reformas orientadas para o mercado: a privatização de empresas estatais.

## TABELA

2

### Privatização em cada Mandato Presidencial (1981-1994)

Mandato	Número de Empresas	Total em US\$ Milhões	Número de Empregados
---------	--------------------	-----------------------	----------------------

João B. Figueiredo (1979-1985)	20	188,51	4.864
José Sarney (1985-1990)	18	548,30	22.707
Fernando Collor de Mello (1990-set. 1992)	18	3.397,80	43.469
Itamar Franco (set. 1992-dez. 1994)	16	11.800,00	50.157

Fonte: Almeida (1996:219).

---

Como se pode constatar, Itamar Franco não apenas deu continuidade ao programa de privatizações, como o aprofundou. Privatizou empresas de maior valor e que congregavam um número maior de empregados. Em apenas dois anos superou o que havia sido feito por todos os seus antecessores juntos no que diz respeito ao primeiro quesito e foi mais longe do que qualquer um deles no que se refere ao último. A questão é que nessa área o presidente não necessitava mais da anuência do Congresso, pois a legislação que instituiu o Programa Nacional de Desestatização  $\frac{3}{4}$  PND, aprovada ainda no período Collor, permitia ao Executivo levar adiante, autonomamente, a venda das empresas. Estatismo econômico, portanto, não parece ser uma justificativa para o pouco empenho desse presidente no processo de reformas constitucionais. A existência de outras prioridades, fomentando outra estratégia, talvez seja uma pista melhor para investigações sobre o assunto.

Essa outra estratégia é indicada por Melo. Segundo ele, a prioridade do Executivo naquela conjuntura era a aprovação de um ajuste fiscal que viabilizasse a implementação de um programa de estabilização. O ajuste teria como peça fundamental o Fundo Social de Emergência. Como tal medida requeria a aprovação de uma disposição constitucional transitória, pois alterava a distribuição de recursos tributários prevista na Carta Magna, a revisão se constituiu em um momento privilegiado para o Executivo (Melo, 1996:9) — uma vez aprovado o FSE, aquele Poder teria condições de descarregar suas energias na implementação de medidas que não exigissem maiores esforços de negociação com o Congresso Nacional, como as privatizações e medidas econômicas passíveis de instituição por Medida Provisória.

Um segundo fator indicado por Melo como obstáculo às reformas em 1994 foi a comoção nacional provocada pelas revelações da Comissão Parlamentar de Inquérito  $\frac{3}{4}$  CPI que investigou os casos de corrupção na Comissão de Orçamento do Congresso. Com diversos de seus membros — alguns deles proeminentes — envolvidos em fraudes na elaboração do orçamento, o Congresso Nacional viu-se fragilizado em suas iniciativas. Um dos principais argumentos da oposição de esquerda (à época denominada "contras") para bombardear a

realização da revisão constitucional era o de que aquele Congresso não possuía condições morais para modificar a Carta Magna. Seria antes necessário cassar os mandatos de todos os envolvidos em improbidades para depois iniciar o processo revisional. Além disso, os "contras" também questionavam a legitimidade do processo de reforma em si mesmo, tanto em seu aspecto substantivo como no que diz respeito à adequação dos procedimentos estabelecidos para aquela revisão — o quórum de maioria absoluta.

Sendo a esquerda o setor menos atingido pelas investigações da CPI, dispunha de um maior respaldo perante a opinião pública do que os setores revisionistas, e, dessa forma, via-se fortalecida em sua tarefa de inviabilizar o processo, *vis-à-vis* os setores mais marcadamente pró-reformas. Cabe assinalar também que essa fragilidade institucional do Parlamento foi um fator estratégico central para o sucesso do Executivo em sua empreitada de aprovação do FSE — os parlamentares estavam demasiadamente enfraquecidos para resistir às investidas do Executivo no sentido de estabelecer medidas de austeridade fiscal e orçamentária (*ibidem*).

O terceiro fator foi a crise fiscal e a ocorrência simultânea da apreciação da Lei Orçamentária para 1994 e dos trabalhos revisionais. Repetem-se aqui as motivações anteriores, mas cabendo acrescentar um elemento de ordem operacional: o congestionamento da agenda. Além da CPI e da revisão, os parlamentares viam-se às voltas com a apreciação da nova lei orçamentária, o que dificultava sobremaneira o encaminhamento mais rápido de qualquer iniciativa, levando-se em conta ainda o fato de que a revisão tinha prazo para ser concluída.

Finalmente, temos o calendário eleitoral de 1994, apontado por Melo como a variável crucial naquela conjuntura (*idem*:10-11). Além de impor um teto temporal à revisão (abril de 1994), devido ao início da campanha, a proximidade das eleições casadas para o Executivo e o Legislativo no plano nacional introduzia um importante elemento de cálculo para os legisladores. As principais medidas a serem aprovadas na revisão atingiriam fortemente interesses localizados, sem contudo gerar em contrapartida ganhos facilmente perceptíveis para grandes contingentes do eleitorado, o que era um desincentivo aos parlamentares às vésperas de uma eleição. Em outros termos, muitas das reformas proporcionariam custos concentrados e ganhos difusos, e por isto não seriam encaminhadas.

A retomada do trabalho fracassado de revisão constitucional em 1993 se deu em 1995, após a posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República e a estabilização da moeda com o Plano Real. Descongestionada a agenda emergencial no âmbito econômico — e a estabilização monetária — e dispondo o Executivo do recurso às Medidas Provisórias para ações que requeressem presteza, o presidente viu-se com maior liberdade que seus antecessores para iniciar um processo de reformas constitucionais. E foi nesta empreitada que se envolveu.

Não devemos esquecer também um fator institucional que favoreceu bastante a deflagração das reformas por Fernando Henrique Cardoso: as eleições casadas de 1994. A ascensão meteórica da candidatura Cardoso na esteira do sucesso do Plano Real foi seguida da adesão ao plano e aos seus princípios por parte de diversos setores do espectro político

nacional, à exceção da oposição de esquerda. Presidente, parlamentares e governadores eleitos naquele ano chegavam a seus postos com um discurso alinhado no que concerne às medidas econômicas que tivessem de ser tomadas e também à continuidade da estabilização, assim como no que diz respeito à sua complementação lógica: as reformas. Umhas e outras enquadravam-se no mesmo padrão geral de gestão econômica, o qual gerava naquele momento uma grande aliança no interior da classe política, fosse ela formalizada — como no caso da coligação eleitoral que elegeu Fernando Henrique —, fosse apenas tácita, permitindo a formação de coalizões de sustentação política, no Parlamento e fora dele, com forças que não estiveram presentes na coligação eleitoral vencedora.

As mudanças constitucionais do governo Cardoso iniciaram-se pelas questões referentes à ordem econômica. O objetivo principal dessas reformas era remover os impedimentos existentes, tanto para o ingresso do capital externo no país, como para a continuidade do processo de desregulamentação estatal e privatização. Nesse sentido, as reformas empreendidas suprimiram as distinções existentes entre os capitais nacional e estrangeiro, eliminaram monopólios estatais e removeram dispositivos constitucionais limitadores da ação capitalista em um contexto econômico que impunha as reformas orientadas para o mercado. As emendas constitucionais aprovadas nessa fase das reformas foram aquelas referentes ao fim do monopólio estadual na distribuição de gás canalizado, à desnacionalização do direito de exploração da navegação de cabotagem, ao fim da distinção entre empresa brasileira de capital nacional e estrangeiro, ao fim do monopólio estatal da prospecção de petróleo e ao fim do monopólio estatal na área de telecomunicações.

O sucesso reformista nessa fase foi notável. Praticamente tudo aquilo que o Executivo, deflagrador do processo, propôs foi aprovado, excetuando-se pequenas modificações introduzidas nos Projetos de Emenda Constitucional ¾ PECs enviados ao Congresso. Há explicações de ordens diversas para esse sucesso. Uma primeira justificativa diz respeito ao *conteúdo das questões*<sup>18</sup>. Como aponta Bolívar Lamounier, essa primeira fase das reformas, que podemos denominar como "fase fácil das reformas constitucionais", não teria por que apresentar maiores dificuldades aos atores reformistas, uma vez que os argumentos contrários a essas mudanças eram, sobretudo, de ordem ideológica (Lamounier, 1997), mas o clima ideológico geral havia se transformado desde 1988<sup>19</sup>.

Se na época da Assembléia Nacional Constituinte um novo consenso no que diz respeito ao papel do Estado na economia ainda não havia se consolidado, nesse outro momento a situação se inverte. É o que demonstra pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo ¾ IDESP. Questionados quanto à necessidade de o Estado se restringir às chamadas "áreas clássicas" (segurança, educação e justiça), 72% dos parlamentares afirmaram concordar com essa assertiva, ao menos parcialmente — 22% concordaram totalmente. Mesmo entre os parlamentares cujos partidos se declaravam de oposição, a concordância era elevada, ainda que não majoritária, da ordem de 47% — 13% concordavam totalmente. Entre os situacionistas, que detinham 67% das cadeiras, segundo a pesquisa, o apoio à idéia chegava a 84% — 27% concordavam totalmente (Lamounier e Souza, 1995). Para efeito de comparação, pesquisa realizada por Leôncio Martins Rodrigues, em 1987, com os constituintes, mostra que 40% deles defendiam uma participação restrita do Estado na economia — 32 pontos percentuais menos do que em 1995 (Martínez-Lara, 1996:73).

---

Quando se sai desse nível de generalidade e se passa a questões mais específicas, o apoio manifesto pelos parlamentares mantém-se elevado. É o que podemos aferir com base na [Tabela 3](#), que exhibe o resultado de uma pesquisa de opinião junto aos parlamentares, questionando-os sobre emendas constitucionais específicas, algumas delas propostas pelo Poder Executivo, todas relacionadas à ordem econômica.

**TABELA 3**

**Opinião dos Parlamentares sobre Propostas de Reforma Constitucional  
Ordem Econômica — 1995 %**

Propostas	Governo	Oposição	Outros	Total Geral
Permitir investimentos estrangeiros em energia elétrica	88	55	81	78
Permitir investimentos estrangeiros na distribuição de gás canalizado	88	54	81	78
Eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional	82	41	75	69
Instituir falência e concordata de empresas estatais	78	46	75	68
Permitir investimentos estrangeiros em mineração	75	41	75	65
Suprimir o monopólio estatal das telecomunicações	74	32	50	61
Permitir aumento da participação estrangeira no setor financeiro	67	45	69	60
Suprimir monopólio estatal dos resseguros	67	38	69	59
Suprimir monopólio estatal do petróleo	70	30	37	57

Fonte: Lamounier e Souza (1995).

Pode-se constatar um apoio majoritário às reformas orientadas para o mercado entre os parlamentares. Quanto aos governistas, nunca menos de dois terços deles defendiam as medidas. A aceitação do capital estrangeiro, por exemplo, conta sempre com mais de 60% de adesão; em 1987, apenas 15% aceitavam amplamente o capital estrangeiro, enquanto



62% consideravam necessárias restrições e 23% rejeitavam-no totalmente (*ibidem*). Mas a mudança ideológica não é a única razão para explicar o sucesso da fase "fácil" das reformas. É necessário destacar também que estas contaram com o apoio e a iniciativa de um presidente eleito já no primeiro turno, desfrutando da enorme popularidade decorrente do fim da inflação endêmica. Além disso, essas reformas foram encaminhadas ainda no período de "lua-de-mel" do presidente com o eleitorado e a classe política, ou seja, logo no início de seu mandato<sup>20</sup>.

A mesma opinião reformista não era tão disseminada entre os parlamentares, contudo, quando se tratava de propostas referentes à previdência social e ao funcionalismo público. Excetuando-se dois pontos — a combinação entre tempo de serviço e idade como critérios para a aposentadoria e a extinção de aposentadorias privilegiadas (de certos ramos profissionais, de parlamentares, de magistrados etc.)—, eles mostravam-se mais reticentes quanto às reformas nessas duas áreas. Como indica a [Tabela 4](#), o apoio às mudanças previdenciárias era sensivelmente menor do que às reformas atinentes ao papel do Estado na economia, e menor ainda às reformas que atingissem os interesses do funcionalismo público: nenhuma proposta contava com apoio majoritário dos legisladores, nem mesmo os da situação. Não é casual que a tramitação dessas questões tenha encontrado dificuldades bem maiores no momento de sua apreciação, apesar de sua importância (em virtude do grande peso das despesas com o funcionalismo público) e do suposto interesse dos governos estaduais em aprová-la — dado terem eles uma grande parcela de sua receita comprometida com a folha de pagamento.

**TABELA 4**

**Opinião dos Parlamentares sobre Propostas de Reforma Constitucional  
Previdência Social e Funcionalismo Público <sup>3/4</sup> 1995  
%**

Propostas	Governo	Oposição	Outros	Total Geral
Combinar tempo de serviço com idade como requisito para aposentadoria	76	45	56	66
Extinguir as aposentadorias especiais	59	45	37	54
Proibir estados e municípios de manterem sistemas próprios de aposentadoria	50	47	31	49
Privatizar a previdência acima de 3 salários mínimos	42	25	31	36
Extinguir a estabilidade do funcionalismo público	48	30	37	42

mantendo-a somente para as "carreiras de Estado"				
Eliminar a isonomia salarial entre os três Poderes	44	26	31	38

Fonte: Lamounier e Souza (1995).

---

O temor dos parlamentares de indispor-se com uma categoria profissional tão ampla como a dos servidores públicos, contra-arrestava com seu situacionismo e mesmo com a possível pressão oriunda dos governadores estaduais, virtuais interessados no tema<sup>21</sup>. Essa era uma área tão delicada que nova pesquisa feita pelo IDESP, em agosto de 1995, mostrava uma redução no apoio à quebra da estabilidade do funcionalismo: de 42% para 35% (Lamounier e Souza, 1995a). No caso previdenciário, apesar do maior apoio manifesto na pesquisa às propostas de reforma, enormes dificuldades foram encontradas no momento da votação, tornando a tramitação bastante longa. De qualquer forma, os dados obtidos não apenas são bons indicadores da mudança ocorrida no clima ideológico do país desde a aprovação do texto constitucional, como também ajudam a compreender a relativa facilidade que o governo teve para aprovar as reformas da ordem econômica no início da legislatura.

Cabe assinalar que as emendas constitucionais aprovadas na primeira fase das reformas sofreram modificações no Congresso. O Executivo não impôs unilateralmente aos parlamentares certos conteúdos, supondo que seriam homologados sem maiores dificuldades. Vários pontos foram negociados e modificados de acordo com os diversos interesses em jogo, muitas vezes envolvendo uma questão de tempo: a implementação de certas medidas obedeceu a um calendário, permitindo assim que adaptações fossem feitas, mas sabendo-se de antemão aonde se chegaria no fim desse período. É o caso, por exemplo, das regras atinentes à privatização de companhias telefônicas de base estadual: esta apenas poderia ocorrer após três anos de sua aprovação. De qualquer maneira, não foi modificado o caráter dessas reformas. Elas caracterizaram um grande jogo de soma positiva, em que as pressões, as negociações e os *lobbies* atuaram no sentido de assegurar posições na nova configuração que se delineava, mas sempre no sentido de afirmar esse novo quadro.

## **A ORDEM DAS MUDANÇAS: TEMPO E ESTRATÉGIA**

Um aspecto importante no encaminhamento das políticas, que não podemos negligenciar, é a articulação dos diversos pontos da agenda. De que forma o encaminhamento e a implementação de diferentes medidas se condicionam reciprocamente, potencializando a capacidade de o Executivo obter sucesso em suas iniciativas. Nesse caso em particular é importante observar de que forma se articulam a estabilização monetária e as reformas constitucionais, por um lado, e os diferentes pontos da agenda, por outro.

---

A estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real contribuiu de forma importante para o encaminhamento de reformas constitucionais, tendo sido um importante pré-requisito para as mesmas. Primeiro, porque as reformas foram apresentadas como a continuidade lógica do processo de estabilização. Segundo, e mais relevante, porque, uma vez estabilizada a moeda, o Executivo livrou-se da agenda emergencial antiinflacionária (mudaram as condições ambientais) e pôde passar a lidar com uma outra, na qual a velocidade das ações era menor, ainda que não indefinidamente: refiro-me à agenda de reformas constitucionais. Esta, por sua vez, tem maiores chances de sucesso se estabelecer um encadeamento estratégico de suas etapas. Cada uma delas não pode ser vista por seus promotores apenas como um objetivo em si mesmo, mas também como condicionante das etapas seguintes. Assim, é possível estabelecer o cronograma das reformas de tal forma a criar maiores possibilidades de sucesso ao longo de todo o processo. É por esse motivo que foram encaminhadas, em primeiro lugar, as reformas da fase "fácil".

Uma primeira justificativa para a colocação das reformas " fáceis" no início da agenda de mudanças é exatamente a sua maior " facilidade". A obtenção de repetidas vitórias parlamentares significativas logo no início do governo é um trunfo para o Executivo, auxiliando-o na consolidação de uma base de sustentação no Legislativo, se congregarem de forma negociada os parlamentares em torno de uma agenda comum; além disso, é uma demonstração de força do presidente. No caso brasileiro, em particular, essas mudanças funcionaram como uma sinalização à comunidade financeira internacional e aos investidores de que o país passava por transformações efetivas. Sua aprovação rápida era indispensável para atrair capitais forâneos, necessários sob diversos aspectos para a continuidade do plano de estabilização<sup>22</sup>.

Caso invertesse a agenda, tentando logo de início realizar as reformas mais controversas — aproveitando a "lua-de-mel" — o Executivo correria o risco de sofrer, de saída, derrotas significativas, desagregando sua base parlamentar no início da gestão, comprometendo o restante das reformas antes mesmo de tentar realizá-las e passando a imagem de fiasco. Em síntese, a obtenção de vitórias fáceis no início cria fôlego para conquistas mais difíceis nas rodadas subsequentes, modificando as condições do jogo favoravelmente à parte vencedora já no início. Uma demonstração disso foi o sucesso na votação das reformas administrativa e da previdência no início de 1998, um ano eleitoral e, portanto, tido *a priori* como impróprio para tais empreitadas<sup>23</sup>. Não se verificou, desta feita, o que ocorrera na revisão de 1993, quando o temor dos parlamentares de aprovar reformas tidas como impopulares jogou para a frente — para a legislatura e para o mandato presidencial seguintes — o encaminhamento da agenda Constituinte, adiando ainda mais o processo reformador. Além disso, o Executivo aproveitou-se exatamente do calendário eleitoral, condicionando a liberação de verbas importantes para os parlamentares no ano de suas campanhas à aprovação das medidas<sup>24</sup>, invertendo assim, de certa forma, a idéia de que em ano de eleição não se aprovam medidas controversas.

Mas, uma vez que continuam presentes causas ambientais que têm imposto aos governantes a necessidade de modificar o texto constitucional, e permanece intocado um ponto crucial da Carta Magna — os dispositivos que ordenam as áreas tributária e fiscal —, a agenda futura continua sendo uma agenda constituinte. Permanece, portanto, a necessidade de o Executivo (principal ator responsável pelas iniciativas reformistas) construir amplas

coalizões parlamentares de sustentação no Congresso, elevando os custos do processo governamental no que diz respeito à obtenção de apoios. Em decorrência disso, tornam-se estrategicamente relevantes as prerrogativas legislativas do Executivo. Na medida em que pode solucionar problemas relativos ao encaminhamento conjuntural da política econômica através das MPs (editando-as ou reeditando-as continuamente<sup>25</sup>) e de outros recursos de poder que lhe facultam a tomada autônoma de decisões (sem depender, ao menos de imediato, do Parlamento), o Executivo tem condições de reservar sua pauta parlamentar quase que unicamente para a tramitação dos projetos de emendas constitucionais, reduzindo os custos do processo decisório como um todo. E é isso que o Executivo tem feito e, provavelmente, continuará fazendo.

Uma agenda de reformas constitucionais é uma agenda ultraconsociativa, pois impõe a necessidade de construir-se uma coalizão reformista que ultrapassa, consideravelmente, a maioria absoluta dos congressistas — via de regra aquela necessária para a aprovação da maior parte da legislação —, pois a aprovação das emendas constitucionais requer uma maioria de 60% dos votos, obtida em duas votações em cada uma das duas Casas do Congresso Nacional. Governar tendo que obter continuamente uma maioria de três quintos em um Legislativo fragmentado partidária e regionalmente não é tarefa das mais simples<sup>26</sup>. Mas, na medida em que o Executivo tem condições de implantar os demais pontos de sua pauta de ações de forma autônoma, reduz os custos da ação governamental considerada integralmente. Esta autonomia se verifica na questão das MPs, em que o Congresso delega sua capacidade legislativa (Figueiredo e Limongi, 1997), mas também na política de privatizações (graças ao Programa Nacional de Desestatização  $\frac{3}{4}$  PND) e na gestão monetária (o Banco Central é *de fato* parte da equipe econômica do Executivo).

Assim como a estabilização monetária anterior constituiu-se em uma *condição prévia* facilitadora da agenda constituinte, tendo em vista a eliminação do caráter emergencial da ação de governo, debelando a inflação, os recursos institucionais de ação autônoma do Executivo são uma *condição simultânea* que facilita seu trabalho no campo legislativo. Isto porque permite ao presidente ter na sua relação com o Parlamento a preocupação quase que exclusiva de encaminhar as mudanças de ordem constitucional, enquanto resolve sozinho assuntos cuja posição na hierarquia legislativa esteja no plano infraconstitucional.

O país conta hoje, portanto, com duas agendas governamentais. Considerando os instrumentos de sua implementação e com base na terminologia de Lijphart, uma, ultraconsociativa, é a agenda de reformas constitucionais, inescapável devido à inadequação do arcabouço constitucional existente às novas condições ambientais. Outra, fortemente majoritária, é a que diz respeito à implementação de políticas que permitem ao Executivo agir de forma autônoma. Nos termos de Tsebelis (1997), podemos dizer que a agenda constituinte apresenta um elevado número de *veto players*, institucionais e partidários (a Câmara dos Deputados, o Senado, as comissões no interior do Congresso, as minorias partidárias cujo apoio é necessário para a obtenção do quórum qualificado de três quintos etc.), ao passo que a agenda governamental não-constitucional dispensa maiores tratativas com outros "jogadores", pois as condições de atuação autônoma do Poder Executivo são bastante consideráveis.

---

Dessa forma, na agenda constituinte é maior a estabilidade das políticas<sup>27</sup> (o *status quo* é de mais difícil modificação), pois há um maior número de *veto players* e uma menor congruência ideológica entre todos os atores necessários à formação de uma coalizão mínima que dê sustentação às reformas pretendidas. O inverso ocorre no caso da agenda majoritária, já que as políticas podem ser mais facilmente modificadas pela ação autônoma do Poder Executivo (o *status quo* é mais volátil), uma vez que nesse caso há apenas um *veto player* — ainda que devamos considerar o fato de que este nem sempre é coeso (Costa, 1993)<sup>28</sup>.

## CONCLUSÃO

O Brasil e outros países da América Latina enfrentaram um grande desafio em seus processos de transição: realizar reformas e consolidar suas democracias, simultaneamente. A Nova República e a Constituição de 1988 deram passos largos no que diz respeito à segunda parte desse desafio, mas, em contrapartida, criaram lastros que tornaram mais lento e longo o processo de implementação das reformas. Se havia no momento de feitura da nova Carta um amplo acordo no que se refere a certas direções que o país deveria tomar no plano político-institucional, o mesmo não ocorreu no que concerne ao papel do Estado no processo de desenvolvimento. Aquele período, contudo, já experimentava o início de uma mudança nesse sentido, incapaz entretanto de refletir-se na elaboração da nova Carta, ao menos a ponto de impedir que fossem criados embaraços a mudanças futuras — e tratava-se de um futuro muito próximo. Era pouco disseminada entre os atores políticos relevantes a consciência de que se tratava de uma crise estrutural, de modelo.

Para que se possa ter idéia do significado do desafio representado pela reforma do Estado e do modelo de desenvolvimento, do quanto ele representa em termos de transformação histórica, basta lembrar que o país quase não conhece exemplos de transformações estruturais profundas em contexto democrático. A construção do Estado nacional-desenvolvimentista no país se deu em contexto autoritário, sob a ditadura do Estado Novo; a primeira grande reforma desse modelo ocorreu sob os militares, com o Decreto-lei nº 200, de 1967, e por outras medidas que não enfrentaram os trâmites do sistema representativo. Mesmo dispositivos institucionais importantes em tempos democráticos, criados no governo Juscelino Kubitschek para permitir um salto no processo substitutivo de importações — os Grupos Executivos e Grupos de Trabalho Setoriais— foram, antes, formas de burlar os obstáculos formais do sistema democrático do que instrumentos a ele incorporados.

Por conta disso, as reformas constitucionais em curso não são apenas mudanças difíceis do ponto de vista do sistema político, mas são uma novidade na história política do país, por se tratar de mudanças de enorme profundidade. Contribuem para seu sucesso, contudo, instrumentos de reforço do Poder Executivo que surgiram ao longo do processo de transição. É possível indicar pelo menos três momentos cruciais desse percurso:

1. Ainda durante a Nova República, quando da implementação do Plano Verão, a conquista por parte do Poder Executivo do direito de reedição de Medidas Provisórias. Se, como

afirma Sallum Jr. (1994), os planos de estabilização funcionavam como instrumentos de reforço conjuntural do Executivo, a reedição pelo presidente Sarney da MP nº 29 naquela ocasião, *sancionada pelo Congresso Nacional e pelo Poder Judiciário*, permitiu seu reforço estrutural. A partir daquele momento, a Presidência da República pôde contar com um recurso legislativo notável, uma vez que passa a ser de seu interesse negar quórum para a apreciação de medidas provisórias de aprovação arriscada. Nos termos de Figueiredo e Limongi, "a possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei notada pelos constituintes" (1997:141).

2. Durante o governo Collor, um evento importante para o fortalecimento do Executivo, tendo em vista o processo de transição econômica, foi a aprovação do Programa Nacional de Desestatização. O próprio Collor não teve tempo suficiente para se beneficiar da medida, mas esta foi de grande importância para os presidentes que o sucederam: Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Tanto um como o outro puderam dar continuidade ao processo de privatizações (que tivera um início tímido no governo Sarney com a privatização da empresa ferroviária Mafersa), sem enfrentar maiores necessidades de negociação com o Legislativo. É interessante notar que o novo *veto player* que surge nesse momento é o Poder Judiciário — se não impossibilitando as privatizações, pelo menos tornando mais lento o processo. O episódio da venda da Companhia Vale do Rio Doce foi uma forte demonstração disto<sup>29</sup>.

Almeida e Moya (1997:122-123) demonstram que a política de privatizações tem sido uma área de domínio do Executivo. Em uma primeira aproximação quantitativa ao problema, considerando o conjunto da produção legal sobre o assunto em vigor em setembro de 1996, os autores constataam que 52% das normas são decretos, 18% MPs, 17% leis, 6% decretos legislativos, 4% emendas constitucionais e 3% resoluções federais. A atuação do Congresso nesse assunto não foi irrelevante, mas teve seu momento de maior importância exatamente quando da aprovação do PND, que reforçava as prerrogativas do Executivo sobre essas políticas. À época, um veto (não derrubado pelo Congresso) do então presidente Collor a um dos dispositivos da lei fez com que o Parlamento tivesse restringidas suas possibilidades de participação no processo de privatização (*idem*:130)<sup>30</sup>.

3. Por fim, o terceiro momento também diz respeito às Medidas Provisórias. A partir da implementação do Plano Real, houve uma sensível modificação na maneira como o Congresso passou a lidar com a reedição das Medidas Provisórias. Em lugar de apreciá-las (e eventualmente aprová-las, como era o caso na maioria das vezes), o Legislativo começou a permitir que o Executivo simplesmente as reeditasse de forma reiterada. Dessa maneira, o recurso à reedição deixou de ser exceção para converter-se em regra. Segundo Figueiredo e Limongi, essa delegação se torna particularmente importante para as políticas de estabilização, pois estas

---

"[...] podem redundar em ganhos generalizados, mas implicam custos certos no presente, sobretudo para grupos específicos. Infiligem, portanto, perdas certas no momento em que são implementadas, sem garantir ganhos no futuro. Por esta razão, parlamentares teriam interesse em delegar função



legislativa ao executivo nesta área de política pública, uma vez que não pareceriam como responsáveis diretos por medidas impopulares perante suas *constituencies*. Por outro lado, se o plano fracassa, os parlamentares não podem ser responsabilizados individualmente. [...] Do ponto de vista institucional, a delegação nessa área de política poderia interessar também, pois, dado que procrastinar eleva os custos do ajuste, o legislativo não pareceria como um empecilho para tomadas de decisões que poderiam beneficiar a todos" (1997:153)<sup>31</sup>.

---

Esse papel "não obstaculizador" (poderíamos dizer, cooperativo) do Legislativo no que diz respeito às políticas de estabilização propriamente ditas permite ao Executivo, contudo, reforçar suas ações nas iniciativas que exigem maior fôlego — as reformas constitucionais. E assim, por mais árdua que seja em si mesma a ultraconsociativa agenda constituinte, ela corre simultaneamente a uma agenda majoritária, responsável por uma série de medidas importantíssimas para o processo de estabilização e mesmo para a implementação paulatina de instrumentos necessários ao ajuste estrutural. As decisões referentes à liberalização comercial, por exemplo, são implementadas de forma autônoma pelo Executivo (ainda que respondendo a pressões oriundas de diversos setores sociais e políticos), e têm um enorme impacto na transformação do sistema produtivo brasileiro, obrigado a se adequar às novas condições de competitividade. O mesmo se pode dizer da política cambial, levada adiante de forma independente pelo Banco Central: mantendo o Real sobrevalorizado durante um longo período, obriga a uma aceleração da busca de maior competitividade pelos produtores nacionais.

É importante assinalar esses três momentos de reforço do poder decisório do Executivo, porque eles configuram algo que indiquei na discussão empreendida ao longo da segunda seção deste artigo. Modificam, no interior de um espaço de tempo curto, os parâmetros institucionais que modulam a interação dos atores políticos, obrigando o analista a mudar seu registro de análise em diferentes momentos da conjuntura. Assim, se a Constituição de 1988 foi crucial na determinação formal e substantiva da agenda futura, essas seguidas mudanças incrementais no poder do Executivo, reforçando-o, afetaram em cada um dos momentos que a elas se seguiram, a maneira como a agenda foi encaminhada. E é bom que se frise, essas mudanças ocorreram sob desafios ambientais diversos, alguns mais favoráveis ao Executivo — como o experimentado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso —, outros menos — como o vivenciado pelo presidente Sarney, no bojo das sucessivas crises que afligiram quase todos os países latino-americanos na década de 80.

Comentando uma versão preliminar deste texto e questionando a utilização do seu próprio sobre as Medidas Provisórias (Figueiredo e Limongi, 1997), Fernando Limongi obstou que a preponderância do Executivo já está presente nas presidências anteriores à de Fernando Henrique Cardoso. Ele aponta o fato de que a Constituição brasileira de 1988, no que se refere à preponderância do Poder Executivo, guarda maiores semelhanças com as Cartas do período militar do que com a Constituição de 1946, de modo que Fernando Henrique se valeria de um arcabouço institucional herdado e que teria vigorado durante todo o processo de transição<sup>32</sup>.

---



Nossa divergência neste ponto é a seguinte: creio ser importante levar em conta também o processo de aprendizado institucional dos atores. A substituição do decreto-lei pela Medida Provisória, tendo em vista que objetivava reduzir o ímpeto decisionista do Executivo, inibiu o uso inicial ilimitado desse recurso. Apenas com o passar do tempo, com a utilização reiterada do mesmo, com a modificação de seu significado original, com a conquista do "direito" de reedição, com a resignação parlamentar diante da apropriação de poderes legislativos pelo Executivo e com a banalização das MPs como instrumento de governo, apenas assim, pôde de fato o Executivo assumir poderes autônomos de governo. Ainda que a estrutura institucional e o texto legal já estivessem dados, a apropriação deles por parte dos atores políticos transformou-se ao longo do processo. E pode ainda se transformar, pois o processo não se encerrou e o período de tempo ainda é curto para que possamos considerar como consolidadas as últimas mudanças verificadas no funcionamento das instituições governamentais.

Em suma, mesmo uma abordagem institucionalista que considera as estruturas formais no desenrolar do jogo político, deve levar em conta o caráter dinâmico dessas estruturas e sua relação com os desafios ambientais presentes em cada conjuntura. E o que confere esse caráter dinâmico às estruturas institucionais não são apenas as modificações nelas introduzidas, mas a maneira diversa pela qual os atores delas se apropriam ao longo do tempo. Não se pode pôr de lado, sem riscos para a análise, o papel dos atores.

(Recebido para publicação em setembro de 1997)

## **NOTAS:**

1. Tratei deste tema inicialmente em Couto (1997). Aqui aprofundo e procuro aperfeiçoar algumas das hipóteses enunciadas naquele trabalho.
2. A este respeito ver, entre outros, o volume organizado por Moisés e Albuquerque (1989); Lamounier (1988); ou ainda, em uma perspectiva comparada que ultrapassa o caso brasileiro, O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1988).
3. É importante ressaltar que alguns autores, como Lourdes Sola e Brasília Sallum Jr., já enfatizavam esse aspecto há um bom tempo; a respeito, ver seus artigos em Sola (1988). Ver, também, os artigos escritos na década de 80 por José Luís Fiori, reunidos em Fiori (1995a).
4. Tomo a idéia de fluidez de Dobry (1992). O autor aponta para a natureza fluida das conjunturas críticas, contrapondo-se assim a análises de caráter mais estrutural. Não pretendo aqui, contudo, esposar in totum o ponto de vista teórico do autor, mas apenas compartilhar de sua intuição sobre a fluidez conjuntural, que se torna ainda mais significativa nas transições. Na verdade, minha análise em certa medida contrapõe-se à dele. Ele postula a "hipótese de continuidade", segundo a qual a interpretação das crises não deve "necessariamente ser buscada em fatores, variáveis ou configurações causais radicalmente diferentes daquelas às quais o politólogo ou o historiador recorrem para dar

conta dos jogos políticos das conjunturas mais rotineiras" (idem:14). O que eu procuro afirmar aqui é exatamente o caráter atípico das transições do ponto de vista do funcionamento das instituições, requerendo assim uma abordagem que privilegie a dinâmica do processo.

5. Isto é uma particularidade de estruturas no interior das quais ocorrem os jogos políticos propriamente ditos: o sistema partidário, o sistema de governo, as regras constitucionais. É por isso que a reforma dessas estruturas pode ser definida — como o faz com propriedade Marcus Melo (1996)— como um metajogo, ou como "o jogo das regras".

6. Um período de tempo pode ser considerado curto em termos histórico-analíticos, na medida em que torne inviável a elaboração de uma série histórica suficientemente longa para que possamos estabelecer postulados de validade teórica com aplicação universal.

7. A idéia de desafios ambientais que provocam mutações em uma estrutura organizativa é desenvolvida por Angelo Panebianco (1982) em seu estudo sobre os partidos políticos. Procuro aqui ampliar a aplicação dessa idéia para outras estruturas organizativas, no caso, instituições representativas e governamentais em geral.

8. Não pretendo discutir aqui a consistência técnica dos planos de estabilização implementados, pois isto foge à minha alçada. De qualquer forma, ainda que possamos apontar problemas técnicos nas políticas econômicas de então, isto não elimina a influência das injunções de ordem política sobre a sua execução.

9. O grupo parlamentar X votaria favoravelmente a um dispositivo constitucional importante para o grupo parlamentar Y, caso houvesse reciprocidade na votação de outro tema, dessa feita de interesse do grupo X. Segundo Marcus Melo, um processo de constitucionalização "resulta em muitos casos, provavelmente na maioria deles, da ação de coalizões de não-interferência mútua que através de logrolling logram garantir a guarda constitucional de subsídios e benesses" (1996:24, ênfases no original).

10. Diante desse processo, o presidente da Assembléia Nacional Constituinte denominou a nova Carta como "Constituição Cidadã".

11. Para realizar essa discussão lançarei mão do excelente trabalho de Melo (1996).

12. Um trabalho que mostra de forma crítica como a nova ordem internacional restringe, sobremaneira, a autonomia dos governos nacionais no que diz respeito à formulação de política econômica é o de Fiori (1995b).

13. Hoje, uma das principais causas do déficit público é o serviço da dívida interna, mas este problema não tem como ser contornado de imediato em decorrência da política de estabilização econômica adotada, que impõe uma política de juros altos.

14. Refiro-me à chamada "Lei Camata" (referência à deputada Rita Camata (PMDB-ES), autora do projeto). É bom frisar que o problema aqui não é a lei em si, uma vez que esta

poderia ser derogada, mas o fato de que mesmo 60% é um percentual de gasto bastante alto, reduzindo a margem de manobra governamental na alocação dos recursos públicos, comprometendo políticas importantes e inviabilizando o investimento estatal.

15. Este é um tema de enorme importância, além de demasiado complexo para ser tratado nos limites deste artigo. A este respeito, ver os trabalhos de Abrucio (1994; 1995) e Abrucio e Samuels (1997).

16. O déficit público de 1997 foi o maior do país desde 1991 (operacional de 4,07%; nominal de 5,89%). A principal causa apontada pelos membros da equipe econômica do Executivo foram as contas dos estados, que utilizaram suas receitas de privatização para saldar compromissos trabalhistas, muitos deles com atraso (13º salário do ano anterior), além de outras despesas correntes. Mas, segundo alguns analistas, foi a Previdência Social que teve um papel significativo nessa piora, devido a um aumento de US\$ 4 bilhões no seu déficit (O Estado de S. Paulo, 27/2/1998; Folha de S. Paulo, 27/2/1998).

17. Nos termos de Marcus Melo: "tudo o que os atores sociais estratégicos esperavam do governo Itamar era a superação da crise institucional aberta com o impeachment, e não que desse início a uma nova etapa de inovações institucionais e políticas, as quais estavam simbolicamente associadas ao governo Collor de Mello" (1996:6-7).

18. Uma interessante discussão acerca de como o conteúdo das questões (issues) influencia o processo decisório está contida em Quirk (1989).

19. Assim como falei anteriormente de um aprendizado institucional dos atores, podemos falar também de um aprendizado com relação a políticas concretas. Ou seja, em decorrência da experiência vivenciada pelos atores durante os anos de crise econômica e diante das novas condições econômicas internacionais, muda o seu entendimento dos problemas relativos à política econômica. Com isto, transformam-se as preferências dos atores nesse campo.

20. A expressão "lua-de-mel" é utilizada por Haggard e Kaufman (1993:402) para designar o período inicial de governo, quando seria mais fácil levar adiante as reformas orientadas para o mercado, tanto pelo grande crédito de que dispõem os recém-eleitos, como em decorrência do momento de descrédito por que passa a oposição.

21. Para uma discussão do poder dos governadores e da capacidade de pressão destes sobre as bancadas dos estados no Congresso Nacional, ver os trabalhos de Abrucio (1994; 1995).

22. O ingresso de capitais estrangeiros tem sido um dos principais sustentáculos do Plano Real desde o seu lançamento, possibilitando a política de âncora cambial. Sem esse ingresso de capitais (na forma de investimento direto, em portfólios ou em aplicações financeiras remuneradas com altas taxas de juros), o governo não teria como financiar os seguidos déficits mensais do balanço de pagamentos. Em termos anuais esse déficit alcançou, em 1997, a marca de 4,2% do PIB, tendo sido de 3,1% em 1996.

---

[23.](#) A proximidade das eleições cria um efeito inverso ao da "lua-de-mel". São os "ciclos eleitorais" de que falam Haggard e Kaufman (1993:401-402). No momento em que finalizo este artigo, o Executivo acaba de obter duas vitórias significativas no Congresso: aprovou em primeiro turno a reforma administrativa no Senado e a previdenciária na Câmara (dias 10 e 11 de fevereiro de 1998). Não havendo modificações nos projetos e confirmando-se esses resultados no segundo turno das votações, o Executivo terá garantido duas vitórias extremamente significativas.

[24.](#) Um dia após a aprovação em primeiro turno da reforma da previdência na Câmara (12/2/1998), o jornal O Estado de S. Paulo traz como manchete: "Governo abre o cofre e aprova a reforma". Afirma o texto de primeira página: "O governo abriu o cofre para resolver os problemas em sua base parlamentar, que ameaçava negar voto para a aprovação. Realizadas na residência do ministro Sérgio Motta, as negociações dos aliados com a tropa de choque do governo custaram a liberação de R\$ 22 milhões, que serão garantidos por meio de emendas extra-orçamentárias para áreas de infra-estrutura e saneamento básico. A solução das emendas extras surgiu para resolver a insatisfação de vários deputados da base governista com a distribuição desigual de cerca de R\$ 120 milhões da verba de El Niño. Os convênios retidos pela Caixa Econômica Federal também foram para o balcão de negócios, envolvendo cerca de R\$ 4 milhões".

[25.](#) A esse respeito, ver o ótimo trabalho de Figueiredo e Limongi (1997).

[26.](#) Desenvolvi esse argumento originalmente em Couto (1997). Para a noção de consociativismo, ver Lijphart (1989).

[27.](#) Tsebelis (1997:91) concebe a estabilidade das políticas como uma "fonte de instabilidade do governo ou do regime", afinal de contas ela corresponde a uma paralisia decisória do sistema político.

[28.](#) Segundo Loureiro e Abrucio (1998) um importante instrumento utilizado por Fernando Henrique Cardoso para manter sob controle seu Ministério foi a nomeação, para cada pasta, de um secretário-executivo (segundo posto na hierarquia) de confiança do presidente, fazendo as vezes de um lugar-tenente do chefe do governo. Com isto, procurou-se elevar o grau de coesão do Executivo.

[29.](#) A incorporação do Poder Judiciário como um objeto de estudo da ciência política é um fenômeno bastante recente no Brasil. As pesquisas pioneiras e mais sistemáticas nesse sentido têm sido feitas por pesquisadores do IDESP. A este respeito ver Arantes (1997).

[30.](#) Ainda segundo os autores, a colaboração do Legislativo não decorre de uma posição de subserviência, mas da maior congruência entre as posições deste Poder e aquelas do Executivo. De fato, verificamos isto na [Tabela 3](#).

[31.](#) Também aqui observamos, da mesma maneira como já foi indicado por Almeida e Moya (ver nota anterior), que a anuência do Legislativo decorre não de uma posição subserviente, mas de uma opção política.

---

[32.](#) Apontamento pessoal. São Paulo, 4/11/1997.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1994), "Os Barões da Federação". *Lua Nova*, nº 33.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_\_. (1995), Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política/FFLCH/USP.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_ e Samuels, David. (1997), "A Nova Política dos Governadores". *Lua Nova*, nº 40/41.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996), "Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil". *Dados*, vol. 39, nº 2.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_ e Moya, Maurício. (1997), "A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 12, nº 34.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

ARANTES, Rogério Bastos. (1997), *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, Fapesp.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1992), "Problematizando uma Experiência de Governo: Contra a Corrente no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 7, nº 19.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_\_. (1996), *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (1993), "Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil", in R. C. de Andrade e L. Jaccoud (orgs.), *Estrutura e Organização do Poder Executivo: Administração Pública Brasileira*. Brasília: Secretaria de Administração Federal/ENAP.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

COUTO, Cláudio Gonçalves. (1997), "A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade". *Lua Nova*, nº 39.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

---

DOBRY, Michel. (1992), *Sociologie des Crises Politiques*. Paris: ASP.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (1995), "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n° 29.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_\_. (1997), "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?". *Novos Estudos Cebrap*, n° 47.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

FIORI, José Luís. (1995a), *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insight.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_\_. (1995b), "A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica". *Coleção Documentos. Série Teoria Política*, n° 13, IEA/USP.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

HAGGARD, Stephan e Kaufman, Robert. (1993), "O Estado no Início e na Consolidação da Reforma Orientada para o Mercado", in L. Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

LAMOUNIER, Bolívar. (1988), "O Brasil Autoritário Revisitado: O Impacto das Eleições sobre a Abertura", in A. Stepan (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_\_. (1996), "A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21". *Série Pesquisas*, n° 5, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_\_. (1997), "O Calvário das Reformas". *Gazeta Mercantil*, 2/7/1997, p. A-3.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_ e Souza, Amaury de (coords.). (1995), *O Congresso Nacional e as Reformas. Relatório de Pesquisa*, IDESP, São Paulo, abril.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

\_\_\_\_ (coords.). (1995a), *O Congresso Nacional Frente aos Desafios da Reforma do Estado. Relatório de Pesquisa*, IDESP, São Paulo, setembro.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

LIJPHART, Arend. (1989), *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.  
[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

---

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), *Política e Burocracia na Nova Ordem Democrática Brasileira*. Relatório do Núcleo de Publicações e Pesquisas, FGV, São Paulo.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

MARTÍNEZ-LARA, javier. (1996), *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change, 1985-95*. London/New York: MacMillan/St. Martins Press.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

MELO, Marcus André B. C. de. (1996), *O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional, 1993-1996*. Trabalho apresentado ao XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, outubro.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (1989), *Dilemas da Transição Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

ODONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe e WHITEHEAD, Laurence (eds.). (1988), *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice/Ed. Revista dos Tribunais.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

PANEBIANCO, Angelo. (1982), *Modelli di Partito: Organizzazione e Potere nei Partiti Politici*. Bolonha: Il Mulino.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

QUIRK, Paul J. (1989), "The Cooperative Resolution of Policy Conflict". *American Political Science Review*, vol. 83, nº 3.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

SALLUM JR., Brasília. (1994), "Transição Política e Crise de Estado". *Lua Nova*, nº 32.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

SOLA, Lourdes (org.). (1988), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

TSEBELIS, George. (1997), "Processo Decisório em Sistemas Políticos: *Veto Players* no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 12, nº 34.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

WHITEHEAD, Laurence. (1993), "On Reform of State, and Regulation of the Market". *World Development (Special Issue)*, vol. 21, nº 8.

[ [Try Google](#) ] [ [Similar](#) ]

---



## **ABSTRACT**

*The Long Constituinte: State Reform and Institutional Fluidity in Brazil*

The article discusses the process of political and economic transition in Brazil since the close of the Constitutional Congress. Addressing the question from an institutionalist perspective, it is argued that these two dimensions of the transition are not the only ones which should be considered in conjunction; a series of other factors must be taken into account as well. First is the question of the sequential chain within the transition process: policies enacted at a given moment depend upon circumstances generated earlier, both in content and in form, creating a relation of path-dependence. Second, this constraint holds greater sway during a transition period, given the fluid conditions under which politics are played out: the political climate and institutions change over time. Third, the actors go through a process of institutional learning, which means the same institutional structures are not operated in the same fashion at different moments. It is necessary to devise a dynamic model for analyzing Brazil's political system during this period. More valuable than any static model would be an analysis of the process which takes into account the intermixing of different political agendas (simultaneously and sequentially), institutional fluidity, and environmental transformations.

**Keywords:** state reform; political institutions; transition; decision-making process; government.

## **RÉSUMÉ**

*La Longue Constituante: Réforme de l'État et Fluidité Institutionnelle au Brésil*

Dans cet article on examine, sous un angle institutionnel le processus de transition politique et économique au Brésil dans la période de l'après-Constituante. On propose qu'il faut non seulement penser de façon intégrée ces deux dimensions de la transition, mais aussi prendre en considération beaucoup d'autres facteurs. Tout d'abord, l'enchaînement des diverses étapes du processus de transition: entreprendre des politiques à un moment donné dépend de circonstances produites précédemment, concernant ou leur *contenu*, ou bien la *forme* de leur déroulement - une relation de *path-dependence*. Ensuite, ce conditionnement devient plus visible dans une période de transition, grâce à la fluidité des conditions où prend place le jeu politique: le cours du temps amène un changement dans le décor et dans les institutions politiques. Enfin, les acteurs passent par un processus d'*apprentissage institutionnel* et, par conséquent, la façon dont les structures institutionnelles opèrent diffère selon les conjonctures. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir un modèle dynamique d'analyse du système politique brésilien pour la période en question. Plutôt que de faire appel aux modèles statiques, il convient d'adopter une analyse du processus qui tienne compte de l'imbriquement des différents calendriers politiques (simultanés et par étapes), de la fluidité institutionnelle et des transformations du milieu.

**Mots-clé:** Réforme de l'État; institutions politiques; transition; processus décisionnaire; gouvernement.

\* Este artigo é uma versão modificada de *paper* apresentado no GT Reforma do Estado, Políticas Públicas e Gasto Social, no âmbito do XXI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia <sup>3</sup>/<sub>4</sub> ALAS, realizado em São Paulo, de 31 de agosto a 5 de setembro de 1997. Agradeço a Roberto Fischetti pelo auxílio na obtenção dos dados referentes aos gastos com o funcionalismo, obtidos no Banco de Dados sobre Reforma do Estado do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea <sup>3</sup>/<sub>4</sub> CEDEC. Agradeço também a Fernando Luiz Abrucio e Rogério Arantes, colegas da PUC-SP, a Régis de Castro Andrade, Fernando Limongi, Lourdes Sola e Vicente Palermo pelos comentários ao trabalho. Não pude incorporar aqui todas as sugestões feitas, que serão de qualquer forma consideradas na continuidade da pesquisa.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581998000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100002&lng=en&nrm=iso)

Acesso: 05 de junho de 07

---